

De opstand der klerken

P.B. Cliteur

Cliteur, Paul, "De opstand der klerken",
in: K. Groenveld & P.G.C. van Schie, red.,
Publieke Verantwoordelijkheid, Van Gorcum,
Assen 1998, pp. 26-42.

Deze bundel handelt over 'publieke verantwoordelijkheid' en de bijdrage die u leest is aangekondigd onder het kopje 'verantwoordelijkheid van burgers voor de publieke zaak'. Ik zal proberen deze twee zaken met elkaar in verband te brengen, maar die verbinding wordt pas later in het artikel gemaakt. Eerst wil ik mij bezinnen op het concept 'verantwoordelijkheid'.

Drie concepten van verantwoordelijkheid

Wat is verantwoordelijkheid?

Het gedaan hebben. Laten we beginnen bij de omgangstaal. In het Engels kan men zeggen: 'Who's responsible for the flowers?'. Je komt ergens binnen, had daar geen bloemen verwacht en je vraagt dan, wijzend op de bloemen: 'wie is daar verantwoordelijk voor?' In het Nederlands klinkt het misschien een tikje vreemd, maar het lijkt niet onmogelijk het woord 'verantwoordelijk' ook op die manier te gebruiken. De Britten spreken in dit verband wel van 'causal responsibility'. Verantwoordelijkheid verwijst naar niets meer dan 'het gedaan hebben'.¹

Juridische verantwoordelijkheid. Veel bekender is een tweede notie van verantwoordelijkheid: de juridische. Men kan juridisch verantwoordelijk zijn in twee zeer verschillende hoedanigheden. Het hoofd van een afdeling is verantwoordelijk voor de gang van zaken op die afdeling. Gaat er iets mis dan kan men ook verantwoordelijk worden gehouden, en daaraan kleven juridische consequenties. Maar men kent ook de juridische verantwoordelijkheid van de verdachte van een strafbaar feit. Wanneer iemand niet door een 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis' van zijn geestvermogens van verantwoordelijkheid uitgesloten moet worden geacht, is hij verantwoordelijk.² Of anders gezegd: men wordt verantwoordelijk gehouden.

Morele verantwoordelijkheid. Een derde betekenis waarin het begrip 'verantwoordelijkheid' voorkomt, is de morele. Zo kan men verantwoordelijkheid dragen voor het welslagen van een vriendschap of een huwelijk. Faalt men op dit terrein, dan is dat een reden voor morele kritiek. Slaagt men daarin, dan levert dat lofprijzingen op.

Natuurlijk bestaan er allerlei verbindingen tussen deze drie soorten verantwoordelijkheden. Men kan doorgaans pas juridisch verantwoordelijk zijn voor

een daad, wanneer men een daad heeft verricht.³ Zo is dus de eerste soort van verantwoordelijkheid ('het gedaan hebben', de 'causale verantwoordelijkheid') een voorwaarde voor de tweede: door de rechter verantwoordelijk worden gehouden ('juridische verantwoordelijkheid'). Maar het is bijvoorbeeld niet zo dat men alleen juridisch verantwoordelijk is, wanneer men ook moreel verantwoordelijk is. De eigenaar van een koeriersbedrijf draagt de juridische verantwoordelijkheid voor alle fouten die door zijn koeriers gemaakt worden, hoewel die eigenaar van het bedrijf geen moreel verwijt treft ten aanzien van die fouten. Wel juridisch verantwoordelijk dus, niet moreel. Ook het omgekeerde komt voor: men is moreel verantwoordelijk, zonder dat daaraan juridische consequenties kleven. Recht valt nu eenmaal niet samen met moraal.

Rol-verantwoordelijkheid. Tot zover drie vormen van verantwoordelijkheid. Ik ontleen deze in grote trekken aan een artikel uit een filosofisch woordenboek, geschreven door Martha Klein.⁴ De Britse rechtsfilosoof H.L.A. Hart heeft in zijn boek *Punishment and Responsibility* nog een vierde vorm van verantwoordelijkheid onderscheiden.⁵ Hij had het over 'rol-verantwoordelijkheid'. Daarbij zou het gaan om de verplichtingen die verbonden zijn aan bepaalde professionele, sociale of biologische 'rollen' die mensen kunnen spelen in de samenleving. Men kan denken aan de rol van de ouder. Maar men kan ook denken aan de rol van de dokter of aan de rol van een minister.

Verantwoordelijkheid omlind door Groenveld en Van Schie

Men kan ook aansluiten bij een indeling die wordt gepresenteerd in de 'rode draad' die de redacteurs Groenveld en Van Schie aan de auteurs van deze bundel hebben meegegeven (en die in de inleiding is opgenomen; red.) Groenveld en Van Schie onderscheiden drie vormen van verantwoordelijkheid.

Private verantwoordelijkheid. Allereerst de verantwoordelijkheid die daaruit voortvloeit dat ieder mens voor zijn eigen handelen ook persoonlijk aansprakelijk is. Groenveld en Van Schie spreken van 'private verantwoordelijkheid'.

Publieke verantwoordelijkheid. Als tweede onderscheiden zij publieke verantwoordelijkheid. Dat is de verantwoordelijkheid die mensen dragen bijvoorbeeld wanneer zij een overheidsfunctie bekleden. Voor die tweede verantwoordelijkheid, de publieke verantwoordelijkheid, vormt de eerste verantwoordelijkheid, de private verantwoordelijkheid, de basis. Dat ligt voor de hand. Het zou vreemd zijn wanneer mensen zich in publieke functies zouden mogen onttrekken aan de verantwoordelijkheid die zij als mens dragen.

Verantwoordelijkheid als aanspreekbaarheid. Maar Groenveld en Van Schie onderscheiden nog een derde soort van verantwoordelijkheid. Deze betreft de taakverdeling in het openbaar bestuur die het mogelijk maakt niet alleen te weten wie wat moet doen, maar die bovenal duidelijk maakt 'wie op een bepaalde bestuurlijke handeling kan worden aangesproken'.

Tussen de vier soorten verantwoordelijkheden die hiervoor werden onderscheiden in het voetspoor van Klein en Hart en de drie soorten verantwoordelijkheden van Groenveld en Van Schie zijn natuurlijk allerlei relaties te construeren. Groenveld en Van Schie nemen als basis de onderscheiding pu-

blijk/privaat, waarbij hun derde vorm van verantwoordelijkheid dan aangeeft dat publieke verantwoordelijkheid onmiddellijk de vraag oproept: hoe kan die verantwoordelijkheid tot gelding worden gemaakt? Dat wil zeggen: er moet iemand kunnen worden aangesproken. Iemand moet ter verantwoording kunnen worden 'geroepen'.

Laten we ons op de effectuering van die verantwoordelijkheid nu iets verder concentreren.

Ter verantwoording roepen

Dat 'ter verantwoording roepen' is bij de publieke verantwoordelijkheid een sterk geformaliseerd proces. Voor de private verantwoordelijkheid wordt dat niet zo scherp geregeld. We kijken de andere kant uit, we schudden ons hoofd of we zeggen: 'doe je dat thuis ook?'. We hebben een heel repertoire tot onze beschikking om duidelijk te maken dat een privé-persoon zich ondermaats van zijn verantwoordelijkheden gekweten heeft. Maar voor de publieke verantwoordelijkheid laten we het daar niet bij zitten, zoals blijkt uit de door Groenveld en Van Schie onderscheiden derde vorm van verantwoordelijkheid. Een netwerk van wetten en ten dele ook ongeschreven (maar toch juridische) regels⁶ geeft aan hoe we ambtsdragers ter verantwoording kunnen roepen.

Een van de belangrijkste regels op dit terrein geeft aan hoe we de *hoogste ambtsdragers* in de staat kunnen aanspreken op hun beleid. Die hoogste ambtsdragers heten 'ministers'. Vroeger waren die ministers, zoals het woord aangeeft, 'dienaren', dienaren van de koning. Maar sinds het midden van de vorige eeuw is vast komen te staan dat de ministers niet de koning 'dienen', maar 'de staat' of 'het land', ja 'ons'. En de staat of het land, daarvan is de koning dan misschien wel het symbool, maar de koning kan niet meer eigenmachtig aangeven hoe het belang van het land het beste kan worden gediend.⁷

Opvallend is dat wie zonder kennis van de staatkundige geschiedenis onze grondwet zou doorlezen een geheel verkeerde indruk zou krijgen van de vigerende verhoudingen. In de grondwet staat namelijk in artikel 42, lid 2: '*De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk*'. Een onschendbare koning – dat lijkt heel wat. En wanneer men dan verder nog leest dat die ministers wél verantwoordelijk zijn, dan zou de indruk kunnen ontstaan dat die koning zich van alles en nog wat kan permitteren zonder daarvoor de verantwoordelijkheid te behoeven dragen, immers die ministers dragen de verantwoordelijkheid voor alles wat de koning doet of laat.

Nu staat die verantwoordelijkheid van de ministers inderdaad vast, ook dat de koning onschendbaar is, maar de consequentie die men daaruit getrokken heeft is toch *niet* dat de koning als 'onverantwoordelijk' orgaan helemaal zijn zin kan doordrijven. Integendeel, de koning is zich meer en meer gebonden gaan achten aan wat ministers voor hun verantwoording willen nemen. Anders gezegd: de ministers bepalen het beleid, niet de koning. Geïmpliceerd in dat systeem zit kennelijk dat iemand alleen maar verantwoordelijkheid *kán* dragen, wanneer hij ook echt *de baas* is. Wij vinden dat het geen pas geeft de koning het beleid te laten bepalen en telkens wanneer dat niet goed uitpakt de

ministers de verantwoordelijkheid te laten dragen. Dat zou 'onredelijk' zijn.⁸ Het zou, bij een impopulair beleid van een koning, een komen en gaan van ministers zijn, vergelijkbaar aan het straffen van mensen voor misdaden die anderen verricht hebben. Het strijdt met onze primaire noties van recht en ethiek: je kunt alleen verantwoordelijk zijn voor wat je kunt beïnvloeden. Ergo: de ministers moeten in staat worden gesteld het beleid te beïnvloeden en wel in die mate waarin zij daarvoor verantwoordelijk worden gehouden. Aangezien zij door de volksvertegenwoordiging *volledig* verantwoordelijk worden geacht, zijn zij ook volledig *bevoegd* tot het controleren en initiëren van het beleid.

Wat dus uit de tekst van artikel 42 van de grondwet niet blijkt, maar wat wel de weg is geweest die de staatkundige geschiedenis is ingeslagen, is dat de koning zich steeds meer uit het bestuur van het land heeft teruggetrokken.⁹ Maar het land moet natuurlijk wel worden bestuurd. Door wie gebeurt dat dan? Het land wordt bestuurd door overheidsdiensten, door ambtenaren, door diegenen die vroeger de koning dienden. Natuurlijk was het ook vroeger al het geval dat de ambtenaren veel invloed hadden. Er bestaat een – wellicht apocrief – verhaal dat zelfs de 'IJzeren Tsaar', Nicolaas de Eerste van Rusland, vlak voor zijn overlijden zou hebben gezegd: 'Ik ben het niet, die Rusland regeert; dit geschiedt door tienduizend klerken'.¹⁰

Hoe beheers je 'tienduizend klerken'?

Maar tienduizend klerken – en tegenwoordig zijn dat er nog meer dan in de tijd van Nicolaas – kunnen zich natuurlijk niet allemaal 'verantwoorden'. Althans een dergelijke verantwoordingsplicht is niet praktisch te effectueren. Wanneer we die klerken allemaal individueel ter verantwoording zouden moeten roepen is dat een onmogelijke zaak. Hoe lossen we dat op? Daarvoor is een oplossing gevonden, een oude oplossing eigenlijk. We creëren een *systeem van hiërarchie*. We maken die klerken of ambtenaren hiërarchisch aan elkaar ondergeschikt in een piramidale structuur, waarbij we telkens de 'hogere' ter verantwoording roepen voor het doen en nalaten van één of meer 'lageren'. Het is een 'uitvinding' die al in de grijze oudheid gedaan is. Maar wat van veel recenter datum is, is dat we dat systeem van hiërarchie ook als instrument kunnen hanteren voor democratische controle. Hiërarchie is zelfs een essentiële voorwaarde voor democratische controle. Het is belangrijk dit gegeven te benadrukken, omdat hiërarchie wordt geassocieerd – in het bijzonder sinds de jaren zestig – met iets dat verkeerd is. 'Eng', 'gevaarlijk', 'elitair' – het woord 'hiërarchie' roept herinneringen op aan het 'power corrupts and absolute power corrupts absolutely' van Lord Acton of – eigentijdser – aan het Milgram-experiment (waarin mensen tot vergaande gehoorzaamheid bereid bleken wanneer het bevel van een 'autoriteit' uitging). Ambtelijke ongehoorzaamheid, net als burgerlijke ongehoorzaamheid, mag zich in een grote populariteit verheugen.¹¹ Maar dat we alleen kunnen voorkomen dat macht corrupteert door deze democratisch controleerbaar te maken en dat dit alleen maar kán door een gecentraliseerd hiërarchisch systeem, is iets dat weinigen

zich realiseren.¹² Hoe doen we dat namelijk? Hoe beheersen we de enorme staats-Leviathan?

Als volgt. Het gehele apparaat van klerken maken we uiteindelijk ondergeschikt aan een opperklerk: de minister. Deze minister is ons 'aanspreekpunt'. In de grondwet is dit systeem als volgt weergegeven. Er kunnen 'ministeries' binnen de staat worden ingesteld, aldus de grondwet, en daarvoor geldt: 'Zij staan onder leiding van een minister' (Grondwet: artikel 44, lid 1).

Dat 'onder leiding staan' moeten we niet te letterlijk opvatten. Een minister kan natuurlijk niet feitelijk leiding geven aan elke individuele ambtenaar op de postkamer van zijn departement. Maar dat hoeft ook niet. 'Onder leiding staan' moeten we niet opvatten als 'persoonlijke leiding'. Het gaat erom dat de minister bevelen kan uitvaardigen, richtlijnen kan doen uitgaan en andere maatregelen kan uitvaardigen waaraan de ambtenaren op 'zijn' (overbodig te zeggen: ik bedoel dit sexe-neutraal) departement onderworpen zijn.

Ten aanzien van de verantwoordingsplicht ligt het dan als volgt. Die ambtenaren zijn verantwoording verschuldigd aan de minister. En die minister is verantwoordelijk voor het doen en laten van die ambtenaren tegenover 'het land'. Die ministeriële verantwoordingsplicht is geformaliseerd in de regel dat de minister zich voor zijn beleid verantwoordt tegenover een groep mensen die 'het land' representeert: de volksvertegenwoordiging.

De verantwoordelijkheid van de minister voor de koning en voor ambtenaren

Het is interessant na deze schets van de ontwikkeling van ons staatsbestel nog eens te reflecteren op artikel 42, lid 2 van de grondwet, dus de regel dat de koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk. In feite heeft die regel zich ontwikkeld van een ministeriële verantwoordingsplicht voor het handelen van *de koning* tot een ministeriële verantwoordingsplicht voor het handelen van *de ambtenaren*. Evenmin als het pas geeft dat een minister, aangesproken door het parlement, de schouders ophaalt en zegt: 'de koning wil het nu eenmaal' kan hij zeggen: 'de secretaris-generaal wil het nu eenmaal' of 'de directeur-generaal is hier tegen en ik heb hem nog niet kunnen overtuigen'.

Het aantal malen dat een minister zich heeft te verantwoorden voor een daad van de koning is zeer gering geworden. Soms komt het voor of komt het daarbij in de buurt. Een tijdje geleden deden zich geruchten voor dat de Nederlandse ambassadeur in Zuid-Afrika zou zijn teruggeroepen omdat het aan de Nederlandse koningin onwelgevallig zou zijn dat deze ambassadeur met een vriendin samenleefde, terwijl zijn vrouw in Europa verbleef.¹³ Het is een gerucht, maar het is denkbaar dat een minister zich voor zoiets te verantwoorden heeft. Onlangs is de Nederlandse koningin een beetje in opspraak geraakt, omdat zij, naar het verwoord werd in een bericht in *Trouw*, schoon genoeg zou hebben van de gênante bezoeken op koninginnedag aan 'kleinende zieligerds' en wedstrijden op 'ingezepte skipieballen'.¹⁴ Ook dit is weer een gerucht. In *Trouw* van 20 september werd het alweer tegengesproken door

premier Kok. Maar laten we – *for the sake of argument* – ervan uitgaan dat het op waarheid berust¹⁵, dan zou zo'n overtuiging of liever gezegd: het geven van ruchtbaarheid aan zo'n overtuiging, onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Deze kwesties behoren echter tegenwoordig tot de uitzonderingen. Veel vaker wordt de minister aangesproken op wat zijn 'klerken' doen en laten, om nog even door te gaan in de termen uit het citaat van Nicolaas de Eerste. De ministeriële verantwoordelijkheid heeft zich daarmee, zoals gezegd, ontwikkeld van een verantwoordingsplicht voor het doen en laten van de koning tot een verantwoordingsplicht voor het doen en laten van de ambtenaren. En niet alleen de koning is onschendbaar geworden, maar ook de *ambtenaren*. Het is de minister die voor hen verantwoordelijkheid draagt en de ambtenaren moeten zich daarmee ook bevelen van de minister laten welgevalen.

Modern koningschap

Tot zover is dit alleen nog maar het ophalen van de hoofdlijnen van ons staatkundig systeem. Nu mijn punt. Het centrale punt waarvoor ik in deze bijdrage aandacht vraag, is dat in ons constitutioneel bestel de onschendbaarheid van de koning een bevredigende staatkundige ontwikkeling heeft doorgeemaakt, maar dat het is misgegaan, althans nog niet in orde is, met de ministeriële verantwoordelijkheid voor de klerken. Eerst het goede nieuws. Die ontwikkeling ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de minister voor het optreden van de koning is eigenlijk zó bevredigend verlopen dat we ons tegenwoordig nauwelijks meer kunnen voorstellen hoe het anders had gekund. Maar dat was toch echt mogelijk geweest.

Op 11 september 1997 werd op de televisie een interview uitgezonden met kroonprins Willem Alexander. Dat interview was, blijkens de berichten in de kranten de dagen daarop volgend, een ieder erg 'meegevallen'. Sommigen wezen weer op het mysterie van het koningschap.¹⁶ De prins was zijn imago van 'losbol' of 'corpsbal' in één klap kwijtgeraakt. Wat we zagen was een verstandige man die goed op zijn taak was voorbereid. Er werd nog wel geprutteld over een 'harnas' waarin hij zou zitten. Hij zou zijn taak een beetje zien als een zware plicht. Maar, hoe dat ook zij, de indruk was overwegend positief.

Wat mij bijzonder opviel aan dat interview, was dat Willem Alexander, de nieuwe Willem IV, sterk de nadruk legde op zijn toekomstige taak als koning *in een moderne tijd*. Hij herhaalde dat verschillende keren. Hij leek zich helemaal te kunnen vinden in een taakopvatting waarbij de koning door het land vertegenwoordigende taken kreeg toebedeeld zonder dat bij de nieuwe koning ook maar iets te beluisteren viel dat erop wees hij zijn bevoegdheden zou proberen op te rekken. Nergens viel bijvoorbeeld te beluisteren dat hij probeerde 'dualiteiten' tussen koning en minister te creëren of dat hij 'originare bevoegdheden' van de koning wilde vestigen. Of dat hij meer wilde kunnen sturen op het schip van staat dan zijn moeder doet of dat de koning oude privileges in ere wilde herstellen.¹⁷ Niets, niets, niets. In feite betekent dit dat

de ontwikkeling van ons staatkundig bestel een bevredigende loop heeft gehad. Het is de koning duidelijk geworden wat zijn grondwettelijke plaats is. Een punt dat in de vorige eeuw nog voorwerp was van enig touwtrekken is nu in het voordeel van de democratie beslist: de minister, onze dienaar, is de baas.

Maar met een tweede strijd die we als burgers nog hebben te voeren ligt dat heel anders. De strijd over de onschendbaarheid van de ambtenaren is nog steeds niet bevredigend afgerond. Terwijl de koning in de tweede helft van de vorige eeuw naar tevredenheid is 'getemd', spelen de klerken, de vroegere dienaren van de koning, tot op de dag van vandaag nog steeds op. En het opvallende is: de argumentaties van stuurse koningen uit het verleden tegen Thorbecke en andere protagonisten van de ministeriële verantwoordelijkheid, vinden we tegenwoordig weer terug bij hoge ambtenaren die eigen koninkrijkes willen bestieren, losgezongen van het onder democratische controle functionerend staatsverband. In die zin is ons constitutioneel systeem ook nog steeds in ontwikkeling, het is nog steeds niet 'af'. Nederland is een heel eind op weg naar een volwassen democratie, maar een echt democratisch systeem zijn we nog niet, met name, zoals gezegd, door de opstand der klerken. Men kan het ook als volgt formuleren. Nederland is nog geen 'voltooide democratie'.

De opstand der klerken

Nu is het woord 'opstand' in verband met ambtenaren eigenlijk niet goed gekozen. Het doet denken aan luidruchtige acties, aan oproer op straat. Het verzet der klerken is echter subtiel, geruisloos bijna, en opvallend is ook dat weinig mensen daarvoor aandacht hebben.

Is wat ik hier schrijf nieuw? In zekere zin niet. Het punt van de macht van ambtenaren is natuurlijk in de literatuur reeds uitvoerig belicht. Deze keer wil ik het onderwerp echter op een andere manier aan de orde stellen dan doorgaans gebeurd is, namelijk onder de invalshoek van de verantwoordelijkheid, meer in het bijzonder *mijn* verantwoordelijkheid als burger voor het reilen en zeilen van de samenleving waarvan ik deel uitmaak.

Nu is *mijn* verantwoordelijkheid ook *uw* verantwoordelijkheid, zodat ik dus eigenlijk zou moeten spreken van *onze* verantwoordelijkheid. Voorlopig spreek ik echter het liefst van *mijn* verantwoordelijkheid, omdat ik u eerst wil uitnodigen een aantal van mijn preoccupaties tot de uwe te maken. Pas wanneer ik daarin slaag, zal ik met vertrouwen spreken over *onze* verantwoordelijkheid.

Maar hoe dat ook zij, ook al zal ik eerst spreken over *mijn* verantwoordelijkheid, wanneer ik u weet te overtuigen gaat het natuurlijk om de *verantwoordelijkheid van de burgers voor de publieke zaak*. En daarmee kom ik aan het subthema van deze bundel. In deze bundel is mijn bijdrage namelijk gerangschikt onder het hoofdje 'verantwoordelijkheid van de burgers voor de publieke zaak'. Kennelijk veronderstellen Groenveld en Van Schie dat burgers verantwoordelijkheid dragen voor de publieke zaak. Is dat juist? Mij dunkt van wel. Als lid van deze samenleving draag ik (en u ook trouwens, maar om de aangegeven redenen laat ik dat nog even buiten beschouwing) verantwoordelijkheid voor alles wat in dit land gebeurt. Of ik nu kies voor de uitbreiding

van het wegenpark of voor het milieu. Of ik kies voor economische groei in mijn eigen land of voor ontwikkeling van landen in de derde wereld. Of ik kies voor ... Eigenlijk is de hoeveelheid keuzes die ik als burger van deze staat maak eindeloos. Ook al kies ik ervoor om *niet* te reageren op het verzoek een petitie te steunen tegen het aanleggen van de afslag van de snelweg bij mij in de buurt, toch kies ik. Vóór die afslag namelijk. Auteurs als Peter Singer¹⁸ en voor hem Jean Paul Sartre¹⁹ weten ons van onze onbegrensde verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de wereld op een indringende manier bewust te maken, tenminste dat effect had lezing van de boeken van Singer op mij, een invloed die Sartre op voorgaande generaties uitoefende.

Het betreft hier een – in de terminologie van Groenveld en Van Schie – *private* verantwoordelijkheid of, in de termen van Klein, een *morele* verantwoordelijkheid. Hoewel, de laatste tijd wordt ook – weer – de aandacht gevestigd op het feit dat ik *als burger* een soort rol-verantwoordelijkheid zou hebben en dat zou dan aansluiten bij de verantwoordelijkheidsnotie zoals onderscheiden door H.L.A. Hart.²⁰ Maar wat daar ook van zij, duidelijk is dat ik verantwoordelijkheid draag voor wat in Nederland gebeurt. Ik draag verantwoordelijkheid voor de beslissing dat de familie Gümüs niet mag blijven, voor de experimenten met het verstrekken van drugs door mijn overheid, nogmaals: voor het gehele reilen en zeilen van de overheid.

It's up to me

Die enorme uitbreiding van onze verantwoordelijkheid naar bijna alle terreinen van het leven waarop politieke macht iets kan bewerkstelligen, is overigens historisch een betrekkelijk recent verschijnsel. Het is een uitvloeisel van een aantal ontwikkelingen in ons constitutioneel systeem waardoor democratie werd gerealiseerd. Sinds 1848 (ministeriële verantwoordelijkheid) en 1917 (algemeen kiesrecht) 'doe ik mee'. Terwijl mijn overgrootvader nog kon zeggen: het is een zaak 'van hen', van koningen en regenten, moet ik zeggen 'it's up to me'. 'Alleen der burgeren wil' is sindsdien, 'de éénig regtmatige grond van elken Burgerstaat'.²¹ Ik ben in ieder geval *medeverantwoordelijk* voor wat er gebeurt.

Men zou de vraag kunnen stellen *tegenover wie* ik verantwoordelijk ben. Zoals we hiervoor hebben gezien is een ambtenaar verantwoordelijk tegenover de minister en een minister verantwoordelijk tegenover de volksvertegenwoordiging. In het systeem van de publieke verantwoordelijkheid is dat allemaal goed geregeld. Maar tegenover wie ben ik, in mijn hoedanigheid van burger, verantwoordelijk? Ik kan vier instanties bedenken.

Allereerst ben ik verantwoordelijk tegenover mijzelf. In het alledaagse leven brengt men dat tot uitdrukking met de woorden dat men wel 'nog in de spiegel moet kunnen kijken'. Of mensen zeggen: 'dat kan ik tegenover mijzelf niet verantwoorden'. Socrates sprak van een 'daimonion', een stem die hem van bepaalde handelingen afhield.²² Als tweede draag ik verantwoordelijkheid tegenover mijn medemens. Dat was hiervoor al aan de orde gekomen. Misschien draag ik ook – een derde vorm – verantwoordelijkheid tegenover

toekomstige generaties, een speciale, nog niet bestaande categorie 'medemensen in de maak'. Verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties is gebaseerd op het idee dat het ons niet vrij staat om het milieu te vernietigen, zodat toekomstige generaties daarvan schade ondervinden. Maar misschien staat het mij ook niet vrij het 'morele klimaat' in Nederland te verpesten. Men mag bijvoorbeeld de democratie niet opheffen, omdat het wellicht honderden jaren zal duren voordat bepaalde instellingen opnieuw weer tot bloei kunnen komen. Net zoals het geen pas geeft om met een heggen-schaar in een kwartiertje te vernietigen wat jaren heeft gekost om te cultiveren²³, zo staat het ons misschien ook niet vrij democratie en rechtsstaat weg te stemmen. Immers, zo formuleerde Burke het, de mensen zijn meer dan de vliegen van een zomer. Als vierde zou men verantwoordelijk kunnen zijn tegenover God.

Wat mij fascineert is dat deze morele verantwoordelijkheid bijna eindeloos groot is. Groot in tweeërlei opzicht. Allereerst ten aanzien van de hoeveelheid onderwerpen, als tweede ten aanzien van de fora waarvoor ik mij idealiter heb te verantwoorden. Bezwijk ik niet onder die last? Naar mijn idee is dat niet nodig, maar het is wel van groot belang dat ik instrumenten ter beschikking heb om die verantwoordelijkheid te effectueren (denk aan het derde concept van verantwoordelijkheid, zoals onderscheiden door Groenveld en Van Schie). Anders gezegd: ik *kán* en *wíl* als burger alleen verantwoordelijkheid dragen voor de publieke zaak, wanneer ik ook de middelen heb om aan die verantwoordelijkheid gestalte te geven. Weer anders gezegd: als ik wel moreel verantwoordelijkheid draag voor de publieke zaak, maar ik heb geen of onvoldoende middelen om allerlei beslissingen die in het kader van het publiek belang genomen worden te beïnvloeden, dan ervaar ik die verantwoordelijkheid als een last, een last die ik ook niet wil dragen.

Waar de democratie nog niet functioneert

En op dat terrein wringt er iets. Want hoewel ik van mening ben dat 'mijn' dienaren, de ministers, heel goed geslaagd zijn in het beteugelen van de invloed van de koning op het landsbeleid, hebben zij nog maar heel magere resultaten geboekt wanneer het gaat om het beteugelen van 's konings voormalige klerken. Tsaar Nicolaas is dood, maar die klerken van hem leven. Zij hebben het vacuum dat hij heeft achtergelaten snel opgevuld. De klerken zijn zelfs in opmars. Laat ik twee voorbeelden uitwerken.

(a) Zelfstandige bestuursorganen

Tijdens het werk aan dit artikel lees ik in de krant dat zelfstandige bestuursorganen een plaats krijgen in de grondwet.²⁴ Verankering in de grondwet is nodig, zo gaat het bericht verder, omdat het zelfstandig bestuursorgaan geleidelijk aan een steeds grotere plaats in het staatsbestel is gaan innemen. 'De Grondwet geeft daardoor weer een compleet en actueel beeld van de bestuursorganisatie op rijksniveau, aldus minister Dijkstal (Binnenlandse Zaken) in de toelichting bij het wetsvoorstel dat hij gisteren naar de Tweede Kamer zond'.

Een argeloze krantenlezer zou naar aanleiding van dit bericht gerustgesteld kunnen opmerken: 'Ah, eerst was het niet goed geregeld, onze grondwet was niet in overeenstemming met de actuele stand van zaken, maar nu is het allemaal weer in orde'. Maar mij stelt dat allemaal niet zo gerust. Het bericht gaat namelijk verder: 'Zelfstandige bestuursorganen zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister'. Wat betekent dit? Voor degenen die mijn betoog gevolgd hebben moet dat zonneklaar zijn. Het betekent dat deze organen dus ook niet ondergeschikt zijn aan *mij*. Mijn krant vertelt mij geruststellend dat deze organen een 'aanvullende plaats' hebben in het Nederlandse staatsbestel. Maar dat neemt niet weg dat het Commissariaat voor de Media, de Verzekeringskamer, het Loodswezen, de Informatie Beheer Groep, maar ook huurcommissies – om enkele van die zelfstandige bestuursorganen te noemen – zich volkomen onttrekken aan mijn beheersing. En als ik lees dat de gezamenlijke jaaromzet van deze zeshonderd (!) niet democratisch te controleren enclaves in het overheidsbeleid 160 miljard gulden bedraagt en dat daar 130.000 mensen een baan hebben kan men dat toch bezwaarlijk 'aanvullend' meer noemen.

Een groot deel van de 'publieke zaak', van iets waarvoor ik als burger 'verantwoordelijkheid' draag, onttrekt zich volkomen aan mijn beheersing, omdat het zich aan de beheersing van mijn dienaren onttrekt.

Nu zou men verwachten dat in de wetenschap die zich bezighoudt met het bestuderen van constitutionele bevoegdheidsverhoudingen over dit onderwerp groot alarm wordt geslagen. Maar dat is merkwaardig genoeg niet het geval.²⁵ Mijn verontrusting over 'verantwoordelijkheid zonder invloed' wordt bepaald niet gedeeld door de mensen die het kunnen weten. Reeds meer dan twintig jaar geleden schreef een gezaghebbend hoogleraar in het staatsrecht, de Groningse staatsrechtgeleerde M. Scheltema (D66), een zeer geruststellend verhaal over die zelfstandige bestuursorganen.²⁶ Als gemeenschappelijk kenmerk van deze toen relatief nieuwe figuur voert Scheltema aan 'dat zij een gedeelte van de bestuurstaak van de centrale overheid uitvoeren, maar dat zij dit werk tot op bepaalde hoogte naar eigen inzicht verrichten'.²⁷ Dit is een heel vriendelijke manier van zeggen dat deze overheidsorganen 'tot op bepaalde hoogte' opereren voor mij, eigenlijk ook onder mijn verantwoordelijkheid, zonder dat mijn 'dienaren', de ministers, over die organen iets te zeggen hebben. Ik ben, met andere woorden, *verantwoordelijk zonder dat ik ook maar enige invloed heb tot sturing*.

Nu kent Scheltema het bezwaar. Die organen vallen niet onder de 'ministeriële verantwoordelijkheid'. Hij erkent het volmondig. Maar daarop antwoordt hij dat de rol van het 'leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid' zich te 'weinig aanpast aan de veranderende maatschappelijke omstandigheden'.²⁸ Kennelijk is het zo dat er in Nederland 'maatschappelijke omstandigheden' bestaan. En die 'maatschappelijke omstandigheden', die 'veranderen'. Waarom en waartoe, dat wordt niet duidelijk. Zij veranderen. En ik word geacht daarin mee te gaan. Heel droogjes merkt Scheltema op dat de ministers het bestuursapparaat niet meer voldoende beheersen. Ook het parlement is niet meer in staat de ministers naar behoren te controleren.²⁹ Maar dat is meer ter kennis-

geving, niet om aan de alarmbel te trekken omdat mijn dienaren geen greep meer hebben op de processen waarvoor ik morele verantwoordelijkheid draag. Scheltema ziet zelfs 'voordelen' aan die zelfstandige bestuursorganen. Hij komt dan met het punt dat ik hiervoor al heb opgevoerd bij de bespreking van de uitspraak van Lord Acton: huiver voor machtsconcentratie. 'Een belangrijk punt kan zijn het streven om een te grote machtsconcentratie te voorkomen. De regering beschikt op veel terreinen over grote bevoegdheden. Men kan er in het algemeen bezwaar tegen hebben dat op één plaats veel bevoegdheden samenkomen'.³⁰

Nu is het ironische van de zaak dat ik er 'in het algemeen' helemaal geen bezwaar tegen heb wanneer *heel veel* macht op één punt samenkomt. Integendeel, ik wil dat juist. Ik wil heel veel macht vestigen in mijn dienaren om het hen mogelijk te maken de klerken-Leviathan te bedwingen, waarvoor tsaar Nicolaas kennelijk al beducht was. Tegenover de overweldigende macht van die enorme hoeveelheid klerken die het bestuur van de absolutistische heersers uit vroeger tijden hebben overgenomen, hoopte ik dat met het gloren van de democratie aan het begin van deze eeuw een grote tegenmacht te realiseren die het uit mijn naam en voorzolang als ik dat wil en verantwoord acht, gaat opnemen tegenover de klerken. Maar over die klerkenmacht maakt Scheltema zich kennelijk helemaal geen zorgen. Hij maakt zich blijkens het hiervoor aangehaalde citaat veel meer zorgen over het handjevol ministers in het kabinet. Dat is de plaats waar 'veel bevoegdheden' samenkomen. De *daar* geconcentreerde macht ziet Scheltema kennelijk graag gekortwiekt.

Intrigerend is ook een tweede argument dat Scheltema aanvoert ten gunste van die zelfstandige bestuursorganen. Hij zegt dat een tweede argument om tot een zekere onafhankelijkheid van de regering te komen de wens kan zijn om gehoor te geven aan de behoefte tot inspraak en democratisering.³¹

Nu zou men zeggen dat het 'onafhankelijk van de regering' functioneren van overheidsdiensten toch niet anders dan als *ondemocratisch* kan worden gekwalificeerd. Immers ik kan die diensten niet meer beheersen en ik behoor toch als burger tot het 'demos', het volk. Maar dat is niet de mening van Scheltema. Kennelijk neemt hij de belangen van die 130.000 mensen die bij die diensten werken als uitgangspunt en wanneer die hun eigen huishouding mogen regelen, is dat voor Scheltema 'democratie'.

Het derde argument dat Scheltema in 1974 aanvoerde dat aangeeft dat ik mij geen zorgen behoef te maken over een overheidsapparaat dat zich aan mijn beheersing aan het ontworstelen is, is het reeds genoemde punt dat ministers niet alles meer kunnen beheersen.³² Het kan niet meer, dus het hoeft niet meer. Dat is kennelijk de redenering van Scheltema.

Nu kan ik mij voorstellen dat men zich soms bij het onvermijdelijke neerlegt. Maar om dan jezelf of anderen aan te raden zich in het onvermijdelijke te schikken, lijkt mij niet in overeenstemming met het actief burgerschap dat ik mij overeenkomstig het gloren van de democratie aan het begin van deze eeuw tot voorbeeld had gesteld.

Het ontbreekt mij hier aan de mogelijkheden om deze gedachte verder uit te werken, maar wat ik hier signaleer aan de hand van zelfstandige bestuurs-

organen is naar mijn idee een *trend*. Wat de democratie gewonnen heeft op de koning lijkt weer te moeten worden prijsgegeven aan de klerken.

(b) Het College van Procureurs-Generaal

De meest welsprekende voorbeelden daarvan vinden we bij nieuwe staatsorganen waarvan de bevoegdheden nog niet zo duidelijk zijn omlind. Zo functioneert er een 'College van Procureurs-Generaal', de top van het Openbaar Ministerie. De status van het College moet nog wettelijk worden vastgesteld en daarover is wetgeving gemaakt die naar de Kamer is gestuurd.³³ We zitten dus in een overgangsfase. En in die overgangsfase is de nieuw benoemde voorzitter van dit College voortdurend bezig om zich heel geleidelijk, heel subtiel, maar met een grote mate van volharding, aan de heerschappij van mijn dienaar, de minister, te ontworstelen. In speeches, in interviews, ja zelfs in folders³⁴ – telkens geeft de heer Docters van Leeuwen het signaal af dat hij 'in zekere mate' of 'in zekere zin' een onafhankelijke status moet hebben tegenover mijn dienaar en dus tegenover mij. Hij weet zich daarbij gesteund door een traditie in de strafrechtwetenschap die sinds de jaren zestig de heersende leer is geworden.

Nu lees ik al enkele jaren en met een groeiend gevoel van verontrusting aandachtig mee over de schouder van Docters van Leeuwen. Elk interview, elk stukje dat ik van zijn hand te pakken kan krijgen, lees ik zorgvuldig door.³⁵ Dat is de heer Docters van Leeuwen ook opgevallen, want in zijn 'Burgemeesterslezing', gehouden op 3 september 1997 in Den Haag, schrijft de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal: 'Met name de heer Cliteur geeft er regelmatig blijk van in dit opzicht zijn klassieken niet te kennen'.³⁶ Een intrigerende passage, want ik lees graag klassieken. Welk klassiek inzicht zie ik over het hoofd? Waar ik naar het oordeel van Docters van Leeuwen geen oog voor heb, is dat het in ons constitutioneel bestel steeds gaat om 'in één verband geplaatste dualiteiten', een inzicht dat de procureur-generaal ontleent aan Kamerlid Rabbae.³⁷ Het zou een denkfout zijn dat 'hiërarchie' aan die dualiteit in de weg zou staan. Ook is het een denkfout 'dat een dergelijke dualiteit niet zou kunnen bestaan ten opzichte van een orgaan waarvoor een Minister verantwoordelijk is'. Kenmerkend voor zo'n dualiteit is dat zij die er in geplaatst zijn 'maar één optie hebben, namelijk overleggen'. Dat overleggen, zo schrijft de procureur-generaal, dat zou de Nederlanders 'in de genen' zitten. 'Het gemeen overleg zit ons in het bloed en is altijd veel dominerender geweest voor de resultaten van ons maatschappelijk bestel dan het exclusief macht en bevoegdheden toedelen aan de één of de ander of aan de één over de ander'.

Het behoeft – in het licht van wat ik hiervoor beschreven heb – nauwelijks betoog dat ik dit ervaar als alarmerende uitspraken. Inderdaad is als wat Docters van Leeuwen hier zegt *juist* is, mijn voorgaande betoog op één grote denkfout gebaseerd. Ik zie echter niet in waarin die gelegen zou kunnen zijn. Vooralsnog ben ik van mening dat de fout niet mij bij ligt. Het is echter moeilijk om precies de vinger te leggen op de zere plek. Uit de lezingen van

Docters van Leeuwen rijst namelijk wel een suggestie op, maar hij kan niet gemakkelijk door mijn dienaar, de minister, worden aangesproken op zijn standpunten. Immers wie zal ontkennen dat 'overleg' belangrijk is? Wie zal zeggen dat overleggen de Nederlanders niet in het bloed zit? (We verspillen zeker 50 % van onze tijd aan vergaderen, zodanig dat het al nodig wordt aan universiteiten hoogleraren aan te stellen die worden vrijgesteld van 'bureaucratische plichtplegingen').³⁸ Als ons het vergaderen in de genen zit zou men van de weeromstuit enthousiast over genetische manipulatie worden. Maar wat hier ook van zij, het gaat natuurlijk niet om dat overleggen, maar om de vraag wie aan het einde van dat al dan niet gewenste overleg zijn beslissing door kan zetten. En dat moet dan volgens de door mij gereleveerde beginselen *niet* een voor mij onbeheersbare klerk zijn, maar mijn dienaar die komt en gaat wanneer ik dat wil, de minister dus.

Intern hiërarchisch, extern 'dualistisch'

Het is overigens interessant om te zien dat Docters van Leeuwen mijn model *wel* hanteert wanneer het gaat om het intern op orde brengen van zijn organisatie. Een 'gewone' officier van justitie, R. Drenth, was van mening dat hij eigenlijk geen vervolging moest inzetten van een arts die euthanasie had gepleegd op een zwaar gehandicapte baby. Hij kreeg toen van zijn hoofdofficier een bevel tot vervolging dat ook gedekt werd door de procureur-generaal in Leeuwarden. Drenth gaf uitvoering aan dat bevel op een manier die niet overeenkwam met de wijze waarop de minister en de superieuren van Drenth dat graag hadden gezien (hij had niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie gevraagd bij de rechter). Daarvoor werd Drenth berispt en de rechter besliste later dat die berisping terecht gegeven was.

Waar het mij nu om gaat, is dat we Docters van Leeuwen nooit een pleidooi zullen horen houden voor het overleg dat de Nederlanders in de genen zit, voor de dualiteiten, voor 'spanning' in het systeem, voor 'zonder antithese komt er ook geen synthese' en al die andere aan een hiërarchische staatsopbouw tegenstrevende krachten die hij uiteenzet in de reeds genoemde Burgemeesterslezing, wanneer het de verhouding van hem en zijn college betreft ten opzichte van wat daaraan hiërarchisch ondergeschikt wordt geacht te zijn. Dan geldt ineens het verhaal dat ik hier geprobeerd heb over te brengen. Alleen wanneer het gaat om de verhouding tussen Docters van Leeuwen en mijn dienaar, de minister, die tevens zijn baas is, *dán* ineens worden de 'dualiteiten' uit de kast gehaald.

Dit lijkt mij een tikje doorzichtig, maar wat veel erger is: het lijkt mij erg gevaarlijk. Want er is één ding dat *nóg* gevaarlijker is dan ambtelijke macht: gecentraliseerde ambtelijke macht.

Maar genoeg over personen. Het *vitium originis* zit namelijk niet in de voorzitter van het College van Procureurs-Generaal, ook niet in luidruchtige korpschefs die zich aan de controle van hun politieke top proberen te onttrekken³⁹, want zoals Docters van Leeuwen denkt dat 'overleg' ons in de genen zit, denk ik dat een hang naar macht ons in de genen zit. Niet alleen in de

Nederlanders, waartoe de analyse van Docters van Leeuwen zich beperkt, maar in de mens. Het is de grote taak van constitutionele theorie om voor deze antropologische constante voorzieningen te treffen. En één zo'n voorziening daarvoor (of liever: daartegen), is democratische controle. Voor alles wat voor mijn verantwoording komt – en zoals we hebben gezien is dat in een democratie zeer veel – moet ik een middel hebben om die verantwoording te effectueren. En in dat opzicht valt nog heel wat aan de 'onvoltooide democratie' van Nederland te verbeteren.⁴⁰ Dat is enerzijds jammer, maar aan het einde van het millennium mag dit misschien ook als een uitdaging worden gezien. Het is ons tenslotte gelukt om de koning te beteugelen dus waarom zou het ons met de klerken niet lukken? Het wachten is op de nieuwe Thorbeckes die de idealen achter de ministeriële verantwoordelijkheid ook op de klerken toepasbaar maken. Zo'n nieuwe Thorbecke ben ik natuurlijk niet en voorlopig moet ik daarom leven met een onbevredigend grote discrepantie tussen mijn volle verantwoordelijkheid als burger voor de publieke zaak en mijn beperkte mogelijkheden de politieke besluitvorming van tsaar Nicolaas' klerken te beïnvloeden. Dat geeft een machteloos gevoel.

Noten

- 1 Vgl. Henk Vos, *Filosofie van de moraal. Inzicht in moraal en ethiek*, Utrecht, 1995, p. 254. Vgl. voor de verschillende betekenissen van het concept 'verantwoordelijkheid' ook: Frederik Schauer, Walter Sinnott-Armstrong, 'What is Responsibility', in: *The philosophy of law. Classic and contemporary readings*, Forth Worth etc., 1996, pp. 784-788; J. Feinberg, 'Responsibility', in: Feinberg, Joel, & Gross, *Philosophy of law*, vierde druk, Belmont/Cal., 1991, pp. 485-491.
- 2 Vgl. art. 39 WvSr: 'Niet strafbaar is hij die een feit begaat, dat hem wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens niet kan worden toegerekend'.
- 3 Het nalaten van iets zou strafrechtelijk ook kunnen worden gezien als het stellen van een daad.
- 4 Vgl. Marth Klein, 'Responsibility', in: *The Oxford companion to philosophy*, Oxford en New York, 1995, pp. 771-772.
- 5 H.L.A. Hart, *Punishment and responsibility. Essays in the philosophy of law*, Oxford, 1968.
- 6 Vgl. Robert G. Lee, *Constitutional & administrative law*, derde druk, London 1991 (1985), pp. 35-58 over 'constitutional conventions'; evenals de klassieke behandeling van dit onderwerp in: A.V. Dicey, *Introduction to the law of the constitution*, tiende druk, met een introductie van E.C.S. Wade, Londen, 1987 (1885).
- 7 Vgl. R. Kranenburg, *Het Nederlandsch staatsrecht*, zevende, herziene druk, Haarlem, 1951, p. 148: 'Door het instituut van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt de verhouding van den Koning en zijn ministers dus volkomen gewijzigd. In plaats van dienaar, die den meester op diens gezag en dus diens verantwoordelijkheid blindelings heeft te gehoorzamen, is de minister geworden van een man, die handelt op zijn eigen verantwoordelijkheid, maar dan ook, voorzover zijn verantwoordelijkheid gaat, zelfstandig leiding geeft'.
- 8 Kranenburg schrijft: 'De drijvende kracht, de bevelende macht, is () in beginsel ook de verantwoordelijke macht. Macht en verantwoordelijkheid zijn onverbreekelijk verbonden. Wanneer dus de Koning zelf handelt, zelf leidt en beveelt, dan wascht al het water van de zee de verantwoordelijkheid niet van hem af. Wanneer nu omgekeerd de minister verantwoordelijk, en alleen verantwoordelijk gesteld wordt voor de regeeringsdaden, dan is het primaire rechtsfeitsch, dat ook bij hem de werkelijke daad, die de werkelijke leiding der regeering is'. Vgl. Kranenburg, *Het Nederlandsche staatsrecht*, p. 147.
- 9 Hoewel Lammers nog wel wat voorbeelden geeft van vergaande invloed van koningin Beatrix op de politiek. Vgl. Fred. J. Lammers, *Koningin Beatrix: een instituut. Majesteit in een kritische samenleving*, De Bilt, 1997, met name hoofdstuk 11: 'Een koningin doet meer dan glimlachen'.

- 10 Aangehaald bij: R. Crinice le Roy, *De vierde macht. Een hernieuwde kennismaking*, derde, herziene druk, Den Haag, 1976, p. 29.
- 11 Vgl. Renate Rubinstein op 6 december 1969 over het Milgram-experiment: 'Het grootste probleem van onze tijd is dat van de gehoorzaamheid'. Opgenomen in: *Verzameld werk, 1961-1973*, Amsterdam, 1993, pp. 604-611.
- 12 Het is de grote kracht van het rechtspositivisme dit te hebben gezien. Vgl. Jeremy Waldron, 'Kant's Legal Positivism', in: *Harvard law review*, vol. 109 (1996), pp. 1535-1566. Wat deugden zijn voor burgers, zijn daarom niet altijd deugden voor klerken. Vandaar de titel van dit verhaal. Daarin klinken ook de waarschuwingen Benda en Ortega y Gasset mee, hoewel elke vergelijking maar tot op zekere hoogte opgaat. Vgl. Julien Benda, *La trahison des clercs*, Parijs, 1975 (1927) en José Ortega y Gasset, *De opstand der horden*, Den Haag, 1958 (oorspronkelijk in het Spaans, 1930).
- 13 Willebrord Nieuwenhuis, 'Beatrix liet ambassadeur vervangen', in: *NRC Handelsblad*, 4 september 1997. Door de koningin zelf werd dit overigens tegengesproken tijdens het bezoek aan Zuid-Afrika. Vgl. Fred. J. Lammers, *Koningin Beatrix: een instituut. Majesteit in een kritische samenleving*, De Bilt, 1997, p. 129: 'Tijdens haar bezoek aan Zuid-Afrika snijdt ze tijdens de gebruikelijke ontmoeting met de meereizende journalisten dit tere onderwerp aan. De publicaties over haar bemoeienis met het vertrek van de heer Röell doet zij af als "complete onzin"'.
 14 *Trouw*, 18 september 1997.
- 15 Op 7 oktober 1997 vertelde de koningin tegenover journalisten in Griekenland overigens dat het verhaal niet op waarheid berust. Vgl. *Trouw*, 8 oktober 1997: 'Beatrix: verhaal Koninginnedag is belachelijk'.
- 16 Zoals de historicus Van Deursen. Vgl. A. Th. van Deursen, 'Het mysterie van het koningschap', in: *Trouw*, 13 september 1997. De prins noemde tot grote tevredenheid van Van Deursen als essentieel voor het koningschap: kennis van zaken, een stabiel thuisfront en een persoonlijke geloofsovertuiging. De prins wist alleen nog niet dat geloof altijd 'gemeenschap zal zoeken', aldus Van Deursen, dus 'gelovig en onkerkelijk gaan moeilijk samen'. Maar dat laatste punt zou de prins nog moeten ontdekken. Vgl. ook: Walter Bagehot, *The English constitution*, Londen 1993 (1867), p. 88: 'The English Monarchy strengthens our Government with the strength of religion'. Bagehotiaans was ook dat Van Deursen weer sprak van een 'mysterie' van het koningschap.
- 17 Zoals Willem III wel probeerde. Vgl. Joris Abeling, *Teloorgang en wederopstanding van de Nederlandse monarchie (1848-1898)*, Amsterdam, 1996, p. 24: 'Zowel Victoria als Willem III heeft gepoogd de klok terug te draaien en de macht te heroveren die ze bij de wet verloren. De Britse koningin deed aan het begin van haar regering tijdens de *Bedchamber Crisis* een laatste poging een verkiezingsuitslag aan haar laars te lappen door de verslagen *Whig*-regering aan de macht te houden'. Abeling geeft een zeer leesbaar verslag van de escapades van Willem III. Vgl. ook: Anton Constandse, *Oranje zonder mythe*, Amsterdam, 1980, pp. 61-66.
- 18 Vgl. Peter Singer, *How are we to live? Ethics in an age of self-interest*, New York 1995 (1993); Peter Singer, *Practical ethics*, tweede druk, Cambridge etc., 1993 (1979).
- 19 Jean-Paul Sartre, *L'être et le néant. Essai d'ontologie phénoménologique*, Parijs, 1943.
- 20 Vgl. Herman van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap', in: J.B.D. Simonis, Anton C. Hemerijck, Percy B. Lehning, *De staat van de burger, Beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Amsterdam, 1992, pp. 44-61; Richard Dagger, *Civic virtues. Rights, citizenship, and republican liberalism*, New York en Oxford, 1997; Stephen Macedo, *Liberal virtues. Citizenship, virtue, and community in liberal constitutionalism*, Oxford, 1991. Deze lijn wordt ook gevolgd door: K. Groenveld, e.a., *Tussen vrijblijvendheid en paternalisme. Bespiegelingen over communitarisme, liberalisme en individualisering*, (geschrift 82 van de Prof. mr. B.M. Teldersstichting), Den Haag, 1995.
- 21 Vgl. H. van Sonsbeeck, *Proeve over de zelfstandigheid en onafhankelijkheid der regterlijke magt*, Zwolle, 1829, p. 16.
- 22 Vgl. Plato, *Apologie*, 31c-d en John Burnet, *Greek philosophy. Thales to Plato*, Londen en Basingstoke, 1978 (1914), p. 105.
- 23 Een inzicht dat vooral in de conservatieve traditie is uitgewerkt, waarin 'precedent' en 'reverence for antiquity' en 'clinging to prescription' centraal staan, een houding die zo vaak wordt geridiculiseerd door 'superficial minds', schrijft Disraeli in zijn *Vindication of the English constitution* (1835). 'I do not see, my Lord, that this reverence for antiquity has checked the progress of knowledge

- of stunted the growth of liberty in this island'. Vgl. Peter Viereck, *Conservatism. From John Adams to Churchill*, Westport/Connecticut, 1956, p. 139.
- 24 NCR *Handelsblad* van 20 september 1997. Vgl. ook: *Nederlands Juristenblad*, 3 oktober 1997, pp. 1660-1661.
 - 25 Een gunstige uitzondering is overigens: J.M. van Angeren, 'Mag de ministeriële verantwoordelijkheid voor het bestuur worden beperkt?', in: *RM Themis*, 1996/10, pp. 367-375. Terecht verdedigt ook H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, Deventer, 1982, stelling I: 'Zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid'. Ook de hiervoor aangehaalde woorden van Kranenburg sluiten hierbij aan.
 - 26 M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. (Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het administratief recht aan de Rijksuniversiteit te Groningen op 21 mei 1974), Groningen, 1974.
 - 27 Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. p. 4
 - 28 Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. p. 5.
 - 29 Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. p. 8. Vgl. ook: M. Scheltema & H.G. Lubberdink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle', in: *Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat*, (Staatsrechtcongres 1980), Nijmegen, 1980, pp. 1-19.
 - 30 Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. p. 10.
 - 31 Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. p. 11.
 - 32 Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*. p. 11.
 - 33 Op 12 juni 1997.
 - 34 In de folder die de Voorlichtingsdienst van het OM in 1997 liet uitgeven staat: 'samen met de rechters vormt het Openbaar Ministerie de rechterlijke macht – zo staat het in de wet op de rechterlijke organisatie'. Dat is incorrect. Men kan het via een discutabele redenering afleiden uit art. 117 van de grondwet (en dus niet in de Wet RO), maar daar wordt ook nadrukkelijk gezegd dat alleen de 'met rechtspraak belaste leden' van de rechterlijke macht onafhankelijk zijn. In de folder van het OM wordt ook een 'groot misverstand' uit de wereld geholpen als zou het OM een soort 'ministerie' zijn in de zin van een departement. Men heeft ook een logo voor het OM gekozen dat in feite een logo is dat past bij de rechterlijke macht in de zin van de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht. Maar al deze ideologie – want dat is het – kan niet verhullen wat het OM is: een gedeconcentreerde overheidsdienst. Vgl. M.L.W.M. Viering en H.R.B.M. Kummeling, 'La plume est serve, la parole est un petit peu libre', in: *NJB*, 19 april 1996, pp. 592-596; het themanummer over het OM van *Beleid & Maatschappij*, 1997, pp. 91-96 en Cliteur: 'De aanwijzingsbevoegdheid van de minister ex artikel 5 RO; een relict uit het verleden of richtinggevend voor de toekomst?', in: *Nederlands Juristenblad*, 19 april 1996, pp. 597-601.
 - 35 Vgl. bijvoorbeeld de interviews in: *Nederlands Juristenblad*, 8 december 1995, pp. 1597-16-2; *Het tijdschrift voor politie*, jg. 58, nr. 6, juni 1996, pp. 3-5; *NRC Handelsblad* 26 juli 1997.
 - 36 A.W.H. Docters van Leeuwen, 'Er is geen reden tot tevredenheid' (Burgemeesterslezing, gehouden op 3 september 1997 in het Atrium, Stadhuis Den Haag).
 - 37 In het 'Overleg tussen de vaste commissie voor Justitie en de minister van justitie op 3 oktober 1996 over de notitie van de minister van justitie van 28 juni 1996' bleken *alle fracties* (PvdA, CDA, VVD, D66) aan te dringen op beperking van de macht van het OM en in het bijzonder de positie van de voorzitter van het College van PG's. Allen steunden de plannen om het OM onder democratische controle te stellen. *Alleen* Groen Links (Rabbae) repte in een korte interventie die bepaald niet uitblinkt door kennis van zaken, van een 'evenwicht' dat er zou moeten bestaan tussen de positie van het OM en die van de minister. Vandaar de populariteit van Rabbae bij Docters van Leeuwen
 - 38 *De Volkskrant* van 20 september 1997 publiceert een interview met de fysicus Ad Lagendijk: 'In 1996 werd hij als eerste Amsterdamse hoogleraar vrijgesteld van bureaucratische plichtplegingen, "tot genoegen"'.
 - 39 Over de korpschefs schrijft Breedveld terecht: 'Zij leken het beleid te bepalen. Zij losten schoten voor de boeg. Zij zetten de politiek onder zware morele druk. Achter hun brede rug ontwaarden we ternauwernood de trekken van het echt bevoegde gezag, de politiek verantwoordelijken' ('Wel bevoegd maar geen gezag (2)', in: *Trouw*, 8 oktober 1997).

-
- 40 Het 'einde-denken' van bijvoorbeeld: Francis Fukuyama, 'The End of History?', in: *The national interest*, zomer 1989 benadrukt tezeer de externe bedreigingen voor democratie, zoals dat in feite ook nog het geval is bij: Samuel Huntington, 'The Clash of civilizations?', in: *Foreign affairs*, zomer 1993, pp. 22-49. Maar ideologieën en culturen worden niet alleen bedreigd door externe factoren.